Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

31 134 Wijziging van de Wet kinderopvang en enige andere wetten in verband met het herstel van enkele onvolkomenheden in de Wet kinderopvang en het opnemen van een klachtenregeling voor oudercommissies in die wet alsmede in verband met de overgang van het beleidsterrein kinderopvang naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

4 ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 augustus 2007 en het nader rapport d.d. 30 augustus 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2007, no. 07.002238, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Sharon A.M. Dijksma, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en enige andere wetten in verband met kinderopvang (Verzamelwet kinderopvang), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de Wet kinderopvang en enige andere wetten in verband met kinderopvang te wijzigen in verband met de overgang van de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang naar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ter versterking van de positie van oudercommissies en enkele technische verbeteringen.
De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de positie van oudercommissies in de Wet kinderopvang en over de beschrijving van Onze Minister en de te subsidiëren activiteiten in de Wet overige OCW-subsidies. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2007, nr. 07.002238, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 1 augustus 2007, nr. W05.07.0204/I, bied ik U hierbij aan.

1. Positie oudercommissies
Ingevolge het voorgestelde artikel 60a van de Wet kinderopvang[2] treft de houder van een kinderopvangcentrum een regeling voor de behandeling van klachten van de oudercommissie over een door de houder genomen besluit over een aangelegenheid waarover hij de oudercommissie heeft geraadpleegd. Op die regeling zijn de regels over de behandeling van klachten door een klachtencommissie als bedoeld in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector van overeenkomstige toepassing. De Raad merkt over dit voorstel het volgende op:

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[2] Artikel I, onderdeel G.

KST109830
0607tkkst31134-4
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

a. De tekst van het voorgestelde artikel 60a maakt niet duidelijk bij wie de klacht wordt ingediend. Een aanvankelijk beoogde landelijke klachtenkamer is niet opgericht. Uit het algemeen deel van de toelichting lijkt voort te vloeien dat het de bedoeling is dat de klacht bij de houder van het kinderopvangcentrum wordt ingediend[1]. Dat strookt echter niet met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2 van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Daaruit vloeit voort dat de klacht bij een klachtencommissie wordt ingediend (artikel 2, tweede lid, onder a van die wet), die vervolgens de gegrondheid van de klacht beoordeelt en aanbevelingen doet aan de houder. Deze laatste optie zou logisch zijn, nu het niet voor de hand ligt dat de houder de gegrondheid van de klacht over het eigen besluit beoordeelt en daarover aan zichzelf aanbevelingen doet. De Raad adviseert de bedoeling van het voorstel in de tekst tot uitdrukking te brengen. Voorts adviseert de Raad na te gaan in hoeverre artikel 2 van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector van overeenkomstige toepassing kan zijn en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Het oogmerk van de voorgestelde regeling is de positie van de oudercommissies ten opzichte van de houder van een kinderopvangcentrum te versterken. Op dit moment kan een houder van een kinderopvangcentrum slechts schriftelijk en gemotiveerd afwijken van een advies van een oudercommissie. De toekenning van een klachtrecht bij de houder dan wel een klachtencommissie op de wijze als voorzien in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector leidt ertoe dat de klacht van een oudercommissie over een besluit inzake een beleidsaangelegenheid waarover zij heeft geadviseerd, wordt behandeld als ware het een klacht over een concrete gedraging jegens een cliënt. Het is de Raad niet duidelijk op welke wijze daarmee een effectieve bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de positie van de oudercommissie. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

1a. Overeenkomstig het advies van de Raad is de tekst in het algemeen deel van de toelichting in overeenstemming gebracht met het voorgestelde artikel 60a. Omdat het algemeen deel – gezien de aard van het wetsvoorstel, te weten een veegwet – niet meer omvat dan een aanduiding van de daarin vervatte wijzigingen, is de bedoeling en inhoud van de in het genoemde artikel voorgestelde verplichting nader toegelicht en verduidelijkt in de (artikelsgewijze) toelichting op het betreffende artikelonderdeel (artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel).

1b. Tot de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang was de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) van toepassing op gesubsidieerde kindercentra. Niet gesubsidieerde kindercentra en gastouderopvang vielen niet onder die wet; voor zover in die kinderopvangvoorzieningen sprake was van enige vorm van medezeggenschap, was dat de keuze van de individuele ondernemer. Op grond van de Wmcz was een gesubsidieerd kindercentrum verplicht een cliëntenraad in stand te houden. Een dergelijke cliëntenraad heeft niet alleen een adviserende taak maar ook de bevoegdheid in bepaalde gevallen een commissie van vertrouwenslieden een bindende uitspraak te ontlokken. Die vergaande bevoegdheden zijn te verklaren vanuit de gedachte dat kindercentra, tot het moment van inwerkingtreding van de Wet kinderopvang, grotendeels rechtstreeks werden gefinancierd uit collectieve middelen. Met de inwerkingtreding van genoemde wet is dat veranderd. Door de omslag in het financieringsstelsel van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering, is de totstandkoming van een overeenkomst voor kinderopvang een zaak tussen de houder van een kindercentrum en de ouder. Indien de ouder niet tevreden is over de geboden opvang, heeft hij ook de mogelijkheid te kiezen voor een ander kindercentrum. In die context past geen vergaande, wettelijk opgelegde medezeggenschap van ouders. In de Wet kinderopvang is de medezeggenschap van ouders dan ook beperkt tot een adviesrecht van de oudercommissie over een aantal met name genoemde onderwerpen betreffende de beleidsvoering.
Niettemin kan in de praktijk een spanningsveld ontstaan tussen de belangen van ouders en de verantwoordelijkheid van de houder/ondernemer voor een goede bedrijfsvoering. In die situatie biedt een met waarborgen omklede procedure voor klachtbehandeling de mogelijkheid voor oudercommissies om klachten over het door de houder voorgenomen te voeren beleid, op een

[1] Memorie van toelichting, algemeen, tweede alinea.

betrekkelijk eenvoudige wijze aan de orde te stellen en tot een oplossing te brengen. Die mogelijkheid alsmede het toezicht daarop door de gemeentelijke gezondheidsdienst GGD, betekent een versterking van de positie van oudercommissies.
Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting op dit punt ingegaan.

2. Begrips- en bevoegdheidsafbakening
Op grond van artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De Wet overige OCenW-subsidies schept voor de subsidies van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het hier bedoelde wettelijke kader, voor zover dit in andere wetgeving ontbreekt.
De Raad merkt op dat in de voorgestelde artikelen 1 en 2 van de Wet overige OCW-subsidies onvoldoende wordt afgebakend door welke minister(s) en voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De nieuwe omschrijving van Onze Minister is dermate algemeen dat iedere minister binnen deze omschrijving kan vallen, terwijl niet duidelijk is of de ministers afzonderlijk dan wel slechts gezamenlijk bevoegd zijn subsidie te verstrekken op basis van genoemde wet. Daarnaast zijn de te subsidiëren activiteiten slechts afgebakend door te refereren aan activiteiten die passen binnen het beleid waarvoor de minister die het aangaat verantwoordelijk is. Daarmee wordt afgeweken van de formulering en afbakening die in vergelijkbare regelingen is gekozen. De formele wet dient een globale aanduiding te bevatten van de binnen het beleidsterrein te subsidiëren activiteiten.[1] Hieraan zou bijvoorbeeld invulling kunnen worden gegeven door de beleidsterreinen te noemen waarop de te subsidiëren activiteiten betrekking moeten hebben.
De Raad adviseert in de genoemde artikelen een specifiekere aanduiding op te nemen zowel van de te subsidiëren activiteiten als de omschrijving van de ministers, niet zijnde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die op basis van de onderhavige wet subsidie kunnen verstrekken.

2. Uit een oogpunt van duidelijkheid van wetgeving is het advies van de Raad gevolgd.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel ambtshalve aan te vullen met een wijziging van de omschrijving van het begrip «ouder» in artikel 1, eerste lid, onderdeel i. van de Wet kinderopvang. De wijziging strekt ertoe om pleegouders die een pleegvergoeding ontvangen op grond van de Wet op de jeugdzorg, aan te merken als ouder in de zin van de Wet kinderopvang, zodat zij in aanmerking komen voor een kinderopvangtoeslag. Deze bepaling was aanvankelijk al opgenomen in de Wet kinderopvang, doch is – naar nu blijkt ten onrechte – vervallen bij de invoering van de Wet inkomensafhankelijke regelingen op 1 januari 2006.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijksma

[1] Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 40.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W05.07.0204/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

– In het opschrift het gedeelte tussen haakjes schrappen en een materiële aanduiding van de onderwerpen van de wijziging opnemen.[1]
– In artikel III in de onderdelen A en B de verwijzing naar artikel 61 van de Wet kinderopvang vervangen door een verwijzing naar artikel 61, eerste lid, van de Wet kinderopvang.[2]
– Naar aanleiding van de voorgestelde wijziging in artikel IV , onderdeel C, tevens de verwijzingen in andere wetten naar de Wet overige OCenW-subsidies aanpassen.[3]

[1] Zie ook de aanwijzingen 107, 108 en 184 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[2] Zie ook aanwijzing 79, onder 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[3] Bijv. de verwijzing in artikel 46, vierde lid, van de Wet Voortgezet onderwijs.